

### Parteienverbote in Afrika: mehr Schein als Sein?

Becher, Anika

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becher, A. (2007). *Parteienverbote in Afrika: mehr Schein als Sein?* (GIGA Focus Afrika, 9). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274060>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Parteienverbote in Afrika – mehr Schein als Sein?***

Anika Becher

Die meisten afrikanischen Staaten haben mit der Wiedezulassung der Mehrparteien-systeme in den 1990er Jahren die Möglichkeit eingeführt, bestimmten politischen Gruppen die Zulassung als Partei zu verweigern und auch einzelne Parteien zu verbieten. Die Verbotsmöglichkeiten zielen vor allem auf partikularistisch orientierte, ethnische, religiöse und regionale Parteien. Diese werden als besonders gefährlich angesehen, als mögliche Ursache für die Zersplitterung des Parteiensystems und als Hindernis für eine friedliche demokratische Entwicklung.

### **Analyse:**

- Angesichts der Bedeutung, die dem Verbot partikularistischer Parteien zugeschrieben wurde, ist auffällig, dass in nur elf Ländern Verbote ausgesprochen oder Zulassungen verweigert wurden.
- Unklar bleiben die Gründe für die geringe Anwendung der Regeln. Zwei Vermutungen sind aber plausibel: Zum einen können die Vorschriften für die Parteienzulassung relativ leicht unterlaufen werden, zum anderen wurde die Bedeutung partikularistischer Parteien auch schlicht überschätzt.
- Trotz der geringen Anzahl von Verboten und ihrer möglichen Umgehung, ist keine übermäßige Zersplitterung der Parteiensysteme zu beobachten. Vielmehr sind afrikanische Parteiensysteme häufig durch die Dominanz einer Partei gekennzeichnet.
- Die Auswirkungen der Verbote auf die Entschärfung von Konflikten oder die Stabilisierung der Demokratie sind ambivalent und variieren von Fall zu Fall.

*Key words:* Ethnizität, politische Parteien, Parteienverbote, Institutional Engineering

## 1. Einleitung

In fast allen afrikanischen Staaten mit einem Mehrparteiensystem bestehen Möglichkeiten, Parteien zu verbieten oder schon deren Gründung zu verhindern. Dies kann aus formalen Gründen geschehen, zum Beispiel aufgrund von Fehlern im Zulassungsantrag, der Missachtung von Finanzierungsregeln oder des nichtdemokratischen Charakters einer Partei. Zusätzlich besteht häufig die Möglichkeit, Parteien zu verbieten, die einen ethnischen, religiösen oder regionalen Charakter haben oder auf anderen askriptiven Identitäten wie Sprache, Rasse oder Stamm beruhen – im Folgenden als partikularistische Parteien bezeichnet.

Eingeführt wurden diese Regulierungen zumeist Anfang der 1990er Jahre. Die (Wieder-)Einführung von Mehrparteiensystemen war von Befürchtungen hinsichtlich der Politisierung von Ethnizität und anderen Identitäten begleitet. Insbesondere wurde die Gefahr gesehen, eine solche Politisierung könnte zur Entstehung stark zersplitterter Parteiensysteme führen, welche die Demokratisierung erschweren würden. Hinzu kam die Sorge vor einer Zunahme gewaltsamer Konflikte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und der daraus resultierenden Destabilisierung von Gesellschaft und Staat. Aus diesem Grunde sollten partikularistische Parteien erst gar nicht zum politischen Wettbewerb zugelassen werden. Die Möglichkeit des Verbots einmal zugelassener Parteien sollte eine zusätzlich Sicherung gegen solche Fehlentwicklungen gewährleisten. Dahinter standen die immer wieder zitierten Erfahrungen aus den 1960er und 1970er Jahren, mit denen auch die Einführung von Einparteiensystemen begründet worden waren.

Die genannten Regelungen sind zwar im subsaharischen Afrika besonders weit verbreitet, beschränken sich aber keineswegs auf diese Region. Viele Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie südostasiatische Staaten haben ähnliche Gesetze (so etwa Algerien und Indonesien) und auch in der neuen irakischen Verfassung ist ein Passus enthalten, der „rassistische“ Parteien verbietet.

Parteien erfahren zurzeit als zentrale politische Akteure seitens internationaler Geberorganisationen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) verstärkte Aufmerksamkeit im Rahmen der Demokratieförderung. Während damit auch das Interesse an verschiedenen Formen der Parteienregulierung wächst, blieb das Instrument des Parteienverbots bisher weitgehend unbeachtet – obwohl es einen schwer-

wiegenden Eingriff in das demokratische und menschenrechtliche Grundprinzip der politischen Organisationsfreiheit bedeutet.

Bislang gibt es keine systematische Untersuchung zu den Auswirkungen all dieser Regelungen und ihrer normativen Folgen für das Selbstverständnis demokratischer Regime. Auch in Afrika selbst gibt es kaum irgendwo eine ernsthafte Debatte um diese Form der Parteienregulierung. Offenbar sind die Verbotsmöglichkeiten weithin akzeptiert – möglicherweise ist aber auch die Verbotspraxis weitgehend unproblematisch.

## 2. Warum Parteienverbote in Afrika?

Die häufigen Verbotsmöglichkeiten für partikularistische Parteien sind ohne den Bezug auf die seit der Unabhängigkeit fortdauernde Auseinandersetzung über „Tribalismus“ und Ethnizität in afrikanischen Staaten kaum nachvollziehbar.

Die Herausbildung einer gemeinsamen nationalen Identität wurde von den neuen einheimischen Eliten wie auch von Politikern und Wissenschaftlern im Norden in der Phase der Dekolonisierung immer wieder hervorgehoben. Da viele der neu gegründeten Staaten sehr heterogen waren, wurden ethnische Identität und „Tribalismus“ sowie deren politische Artikulierung in ethnischen oder „tribalistischen“ Parteien als Gefahr für die nationale Einheit betrachtet. Auch die Frage der „Territorialität“ spielte hierbei eine Rolle: Die neuen Staaten waren nicht historisch gewachsen, sondern zumeist politisch willkürlich auf dem Papier geschaffen worden; auf gesellschaftliche Besonderheiten und ethnische Gegebenheiten war bei der Grenzziehung keine Rücksicht genommen worden. Ethnische Identität wurde daher als mögliche Triebfeder für secessionistische Bestrebungen gesehen. In den 1960er und 1970er Jahren schafften die neuen einheimischen Machthaber – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die noch jungen Mehrparteiensysteme ab und versuchten ihre Herrschaft stattdessen über Einparteiensysteme abzusichern.

Die Demokratisierung vieler afrikanischer Staaten zu Beginn der 1990er Jahre verschaffte dem Thema der Ethnizität neue Aktualität. Wie bereits 40 Jahre zuvor wurde die ethnische und kulturelle Heterogenität der afrikanischen Staaten als Hemmnis für die Herausbildung und das Fortbestehen eines stabilen demokratischen Systems betrachtet.

Zahlreiche Wissenschaftler und Politiker befürchteten die Mobilisierung und Politisierung eth-

nischer Identitäten durch die Umbruchsituation, aus der neue politische Strukturen und Prozesse hervorgingen. Da andere Konfliktlinien, beispielsweise die zwischen Kapital und Arbeit, in den meisten afrikanischen Staaten kaum ausgeprägt sind, wurde spekuliert, dass es für die neuen Parteien hauptsächlich Anreize gebe, ihre Wähler aus der eigenen ethnischen Gruppe oder der eigenen Region zu mobilisieren. Die Befürchtungen gingen dahin, dass jede ethnische Gruppe ihre eigene Partei gründen werde. Die Folge wären besonders in den ethnisch stark fragmentierten Ländern (z. B. Kamerun, Kenia) hochgradig zersplitterte Parteiensysteme. Eine solche Entwicklung könnte schwerwiegende Folgen für die Entstehung und anschließende Stabilisierung eines demokratischen Regimes haben. Entscheidungsfähige Parlamente und stabile Regierungen wären unter solchen Bedingungen kaum denkbar. Mehr noch, diese Parteien könnten, um ihre potenziellen Wähler möglichst effektiv für sich einzunehmen, eigene Identitäten und Gruppenunterschiede betonen – und damit Politik und Gesellschaft vermehrt polarisieren. Die demokratische Aushandlung politischer Differenzen und die Kompromissfindung wären nur schwer möglich.

Ein anderes Szenario war die Vorstellung, dass in einem Land mit einer klaren ethnischen Mehrheit deren Partei dauerhaft an der Macht bleiben könne, falls die Mehrheitsgruppe einheitlich für „ihre“ Partei stimmt. Die Minderheiten wären somit ohne Chance auf einen demokratischen Machtwechsel und könnten daher zu gewaltsamen Mitteln greifen, um ihre Interessen zu durchzusetzen.

Ethnische und andere partikularistische Parteien direkt zu verbieten, erschien daher als eine Möglichkeit, solche Entwicklungen zu verhindern.

### 3. Partikularistische Parteienverbote im Überblick

Die rechtliche Möglichkeit eines Verbots partikularistischer Parteien besteht in insgesamt 40 der 46 afrikanischen Staaten mit Mehrparteiensystem (Stand Dezember 2006). Nur Botswana, Kenia, die Komoren, Mauritius, Simbabwe und Südafrika verfügen nicht über eine derartige Regelung.

Die wichtigsten rechtlichen Quellen für Parteienverbote sind Verfassungen, Parteiengesetze und Wahlgesetze. In einigen Ländern gibt es zudem so genannte „Codes of Conduct“, also verbindliche Verhaltensregeln für politische Parteien. Auch die für

die Umsetzung zuständige Institution variiert von Land zu Land. Für die Registrierung sind – mit abnehmender Häufigkeit – das Innenministerium oder auch andere Ministerien, Wahlkommissionen, besondere Zulassungsbehörden für politische Parteien (*registrar*) oder Gerichte zuständig. Verbote werden zumeist durch den Obersten Gerichtshof oder andere Gerichte, aber auch durch Wahlkommissionen, die erwähnten Zulassungsbehörden, Ministerräte oder Ministerien ausgesprochen.

Bei der Ausgestaltung der Verbote in den verschiedenen Ländern zeigt sich eine erhebliche Bandbreite (vgl. Tab. 1). Generell können drei Verfahrensweisen unterschieden werden:

1. das *Verbot* und die Auflösung einer bereits bestehenden Partei,
2. die *Ablehnung der Zulassung* (Registrierung) einer politischen Gruppierung als Partei sowie
3. die *Suspendierung*, ein zeitlich begrenztes Verbot einer Partei (zumeist beschränkt auf drei Monate).

Große Unterschiede bestehen auch im Hinblick darauf, auf welche gesellschaftlichen Gruppenidentitäten (soziale Basis) sich die Verbotsregularien beziehen. Betroffen von Verboten sind Parteien auf der sozialen Basis von Bruderschaften, Clans, Ethnizität, „Gemeinschaften“ (*communities, communautés*), Hautfarbe, Rasse, Religion, Region, Sprache und Abstammungsgemeinschaften (*tribes*).

In den meisten Ländern werden mehrere Formen der Gruppenidentität nebeneinander als mögliche Verbotsgrundlage benannt. Besonders häufig verboten sind – mit abnehmender Häufigkeit – religiöse, ethnische oder tribalistische und regionale Parteien.

Der partikularistische Charakter einer Partei wird in den Gesetzestexten anhand verschiedener Kriterien definiert. Anlass für ein Verbot oder eine Nichtzulassung kann sein, dass das Programm und/oder die politischen Aktivitäten einer Partei von der zuständigen Institution als partikularistisch bewertet werden. Ebenso können der Name der Partei oder das verwendete Parteisymbol, ihre Organisationsstrukturen, die Mitgliedschaftsstrukturen und die politische Kommunikation (generell sowie insbesondere im Wahlkampf) ausschlaggebend sein. In einigen Gesetzen ist die Formulierung auch allgemein gehalten, wie etwa „Tribalistische Parteien sind verboten“, ohne nähere Erläuterung, was eine Partei als tribalistische Partei kennzeichnet. Theoretisch ist mit dieser Unbestimmtheit ein Grund für weit reichenden Missbrauch gegeben.

**Tab. 1: Varianten partikularistischer Parteienverbote**

Rechtliche Quellen	Rechtliche Formen	Regulierte soziale Basis	Regulierte Dimensionen	Umsetzungsinstitutionen
Verfassung Parteiengesetz Wahlgesetz	Verbot/Auflösung Zulassungsverweigerung Suspendierung	Ethnizität Religion Region Rasse Sprache	Name Symbol Programm Mitgliedschaft Wahlkampf/politische Kommunikation	Oberster Gerichtshof Wahlbehörde Ministerium Zulassungsbehörde (registrar)

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich wird das Ziel, die Existenz und Aktivität partikularistischer Parteien zu verhindern, auf zweierlei Arten verfolgt. Während negative Regulierungen zum Beispiel eine ethnische oder regionale Zusammensetzung lediglich untersagen, legen positive Vorschriften fest, was Parteien konkret tun sollen. Einige Länder schreiben beispielsweise ethnische Quoten vor, um eine monoethnische Parteiführung oder Mitgliedschaft zu verhindern (z. B. in Burundi). In den meisten Staaten wird verlangt, dass Parteien landesweit repräsentiert sein müssen, zum Beispiel in Form von Parteibüros in allen Regionen oder Distrikten. In einigen Ländern werden auch negative mit positiven Vorschriften miteinander kombiniert.

In Ghana beispielsweise ist das partikularistische Parteienverbot in der Verfassung von 1992 wie folgt geregelt:

- Jede Partei muss einen „nationalen Charakter“ haben.
- Die Mitgliedschaft in der Partei darf nicht auf ethnischen, religiösen, regionalen oder „anderen sektionalen Spaltungen“ beruhen.
- Name und Symbol der Partei dürfen keine entsprechenden Konnotationen haben oder den Anschein erwecken, parteipolitische Aktivitäten seien nur auf einen Teil Ghanas beschränkt.
- Parteien müssen Parteiorganisationen in jeder Region Ghanas haben und in nicht weniger als zwei Drittel der Distrikte jeder Region organisiert sein.
- Im nationalen Vorstand muss aus jeder Region jeweils ein Mitglied vertreten sein.

Im Parteiengesetz Ghanas von 2000 wird genau dargestellt, wie die Einhaltung der Regelungen bei der Zulassung der Partei überprüft werden soll. Verantwortlich dafür ist die Wahlkommission. Entscheidet das Oberste Gericht (*high court*), dass eine bestehende Partei gegen die Bestimmungen des Parteiengesetzes verstößt, kann es der Wahlkommission auftragen, die Zulassung der Partei zu widerrufen.

Während die Regelungen in Ghana vergleichsweise deutlich benennen, welche Kriterien Parteien erfüllen müssen, bleiben sie in der benachbarten Côte d'Ivoire sehr vage. Die Verfassung von 2000 postuliert lediglich, dass Parteien auf der Grundlage von Region, Konfession, Stamm, Ethnie oder Rasse verboten sind. Das geltende Parteiengesetz von 1993 untersagt Parteien, sich mit einer Rasse, einer Ethnie, einer Religion oder Sekte, einer Sprache oder einer Region zu identifizieren („*s'identifier à*“). Es obliegt damit der verantwortlichen Institution, im Falle eines Verbots also einem Gericht, festzulegen, wann das der Fall ist.

#### 4. Die Praxis der Parteienverbote

In elf der 40 subsaharischen Staaten, die über eine solche Verbotsmöglichkeit verfügen, kamen „partikularistisch“ begründete Parteienverbote in irgendeiner Form zur Anwendung (nämlich in Äquatorialguinea, Burundi, Kenia, Mauretanien, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sambia, Tansania, Uganda und der Zentralafrikanischen Republik). Anders begründete Verbote oder abgelehnte Zulassungen (beispielsweise wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Putschversuchen oder schlicht wegen Formfehlern im Zulassungsantrag) gab es dagegen in etwa der Hälfte der afrikanischen Staaten.

Insgesamt wurden sieben Parteien verboten und zwei suspendiert, weil sie als „partikularistisch“ beurteilt wurden. Darüber hinaus wurde 62 politischen Gruppen die Zulassung als Partei verweigert – 50 davon allein in Nigeria.

Eine genauere Betrachtung der Gründe für die abgelehnte Zulassung partikularistischer Parteien zeigt, dass die meisten Zulassungsanträge abgelehnt wurden, weil die betroffenen Parteien die Anforderung der nationalen Repräsentanz nicht erfüllen konnten. In Tansania beispielsweise wurde im Jahr



2005 zwei Parteien die Zulassung verweigert, weil sie nicht nachweisen konnten, dass sie über je 200 Mitglieder in zehn der 20 Regionen Tansanias verfügten, wie es das Parteiengesetz von 1992 verlangt. In Nigeria wurden in den Jahren 1998 und 2002 die Zulassungsanträge von mindestens 37 Parteien abgelehnt, die nicht über Parteibüros in mindestens zwei Drittel der 36 Bundesstaaten verfügten. Erst als 2002 eine Gruppe betroffener Oppositionspolitiker mit einer Klage vor dem Obersten Gerichtshof gegen die strikte Zulassungspraxis der Wahlkommission Erfolg hatte, änderte diese ihr Vorgehen und ließ eine größere Zahl von Parteien zu (Bergstresser 2003).

Deutlich seltener wurde die Gründung religiöser Parteien abgelehnt. Dies betraf unter anderem die *Islamic Party of Kenya* (IPK), die 1992 bei der Wiedereinführung des Mehrparteiensystems nicht zugelassen wurde, sowie die *Parti de la Convergence Démocratique* (PCD) in Mauretanien, der im Jahr 2004 die Registrierung verweigert wurde. Die Registrierung ethnischer oder secessionistischer Parteien wurde beispielsweise in Burundi und in Äquatorialguinea abgelehnt.

Die offiziell genannten Gründe für Verbote partikularistischer Parteien unterscheiden sich etwas von denen für die Ablehnung von Parteigründungen. Hier ist Ethnizität der am häufigsten genannte Faktor, aber auch der rassistische, religiöse oder secessionistische Charakter einer Partei wurde zur Rechtfertigung eines Verbots herangezogen. In Mauretanien wurde beispielsweise im Jahr 2002 die Partei *Action pour le Changement* (AC) mit der Begründung aufgelöst, sie bedrohe die nationale Einheit durch ihre „rassistische“ Argumentation. AC-Generalsekretär Messaoud Ould Boulkheir hatte in einer direkt übertragenen Plenarsitzung das Fortbestehen sklavereiähnlicher Zustände in der Schicht der *Haratin* (Freigelassenen) angeprangert und an die nicht aufgearbeiteten Menschenrechtsverletzungen an schwarzafrikanischen Mauretaniern der Jahre 1986-1991 erinnert (Clausen 2003). Im selben Jahr wurde der Versuch von Ould Boulkheir, eine neue Partei registrieren zu lassen, mit der Begründung, ethnische Parteien seien in Mauretanien nicht zugelassen, abgelehnt.

In Namibia wurde die *United Democratic Party* (UDP) im Jahr 2006 für illegal erklärt, weil sie aufgrund ihrer secessionistischen Bestrebungen verfassungswidrig sei und sich zudem nie offiziell als eigenständige Partei hatte registrieren lassen. Die UDP, die zunächst Teil der *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA) war, hatte sich 1999 von der DTA abge-

spalten, als ihr damaliger Vorsitzender aus der DTA ausgeschlossen wurde, weil er die Unabhängigkeit Caprivi forderte.

Offenkundig ist, dass von den weit verbreiteten Verbotsmöglichkeiten und von den Zulassungsbeschränkungen in den meisten afrikanischen Ländern bisher überraschend wenig Gebrauch gemacht wurde. Damit stellt sich die Frage nach den möglichen Gründen für die geringe Anwendung dieser gesetzlichen Regeln, denen einst eine so große Bedeutung beigemessen wurde. Offen ist aber auch, was die Länder kennzeichnet, die tatsächlich partikularistische Parteien verboten haben, und welche Auswirkungen dieses Vorgehen hat.

## 5. Parteienverbote als geeignetes Instrument der Parteienregulierung?

Die systematische Untersuchung der Auswirkungen von Parteienverboten in Afrika steht noch am Anfang. Doch zeigen sich bereits jetzt Hinweise darauf, dass Verbote als Mittel der Parteienregulierung wenig geeignet sind.

Bei der Anwendung von Parteienverboten stellen sich mindestens drei Fragen:

1. Warum wurde – gemessen an der Bedeutung, die partikularistischen Parteien im politischen Diskurs über Afrika beigemessen wird – eher selten von der Möglichkeit eines Verbots Gebrauch gemacht?
2. Eng damit verknüpft ist die Frage, wie sich die Möglichkeit von Verboten und die Verbotspraxis auf das Parteiensystem des jeweiligen Landes auswirken.
3. Zuletzt ist offen, ob durch Verbote gewaltsame Konflikte vermieden werden können.

Für die geringen Verbotszahlen kommen mehrere Gründe in Frage:

- Wider Erwarten wurden nur selten partikularistisch orientierte Parteien gegründet oder entsprechende Registrierungsanträge gestellt, so dass die Regelungen lediglich in wenigen Fällen zum Tragen kamen.
- Die Regeln ließen sich wirksam unterlaufen. Wenn das Gesetz ethnische oder religiöse Parteien verbietet, brauchen die Parteigründer solche Erkennungsmerkmale in Namen und Programm nur zu vermeiden und, wie allseits üblich, die Partei als „nationale“ zu deklarieren. Der Nachweis einer partikularistischen Orientierung fällt dann

schwer. Die formalen Bestimmungen, wie etwa in Tansania, wo 200 Unterschriften aus zehn der 20 Regionen für die Zulassung notwendig sind, lassen sich angesichts der verbreiteten Armut mit etwas Geld relativ leicht erfüllen; landesweite Alibimitglieder sind die Folge. Hinweise auf solche Praktiken finden sich auch in Burundi.

- Bisher fehlte der politische Wille, die Regelungen umzusetzen. Dies mag damit zusammen hängen, dass oft auch regierende Parteien ethnische Hochburgen haben oder auf andere Art nicht den allgemeinen Vorschriften des Parteiengesetzes genügen. So können beispielsweise in Ghana selbst die beiden großen Parteien nicht alle Vorschriften hinreichend erfüllen und müssten bei strikter Anwendung des Gesetzes aus dem Parteienregister gestrichen werden. Außerdem könnte eine Regierungspartei Interesse an einer Zersplitterung der Opposition haben und deshalb über die ethnische Fragmentierung des Parteiensystems hinwegsehen.
- Die verantwortlichen Institutionen sind überlastet oder können aus anderen Gründen – etwa aufgrund politischer Interventionen – ihrer Aufgabe nicht angemessen nachkommen.

Wahrscheinlich spielen in der einen oder anderen Form alle diese Gründe eine Rolle bei der Erklärung für die geringe Zahl „partikularistischer“ Parteienverbote. Vermutlich wurde aber die Gefahr der partikularistischen Parteien weit überschätzt. So zeigten Erdmann und Basedau (2007), dass unter Berücksichtigung der politisch relevanten Parteien (aller im Parlament vertretenen Parteien)<sup>1</sup> stark fragmentierte Parteiensysteme in Afrika eher selten sind. Nur das Parteiensystem Benins fällt in diese Kategorie – eine deutliche Ausnahme. Die Hälfte der afrikanischen Mehrparteiensysteme lässt sich dagegen als dominant einstufen, das heißt eine Partei hat (dauerhaft) die absolute Mehrheit der Parlamentssitze inne. Die Tendenz zu dominanten Parteiensystemen lässt sich in vielen Staaten auf deren autoritären Charakter zurückführen, sie zeigt sich jedoch auch in demokratischen Regimen.

Diese zunächst überraschend anmutende Entwicklung lässt sich zumindest teilweise auf die Ge-

sellschaftsstruktur der betreffenden Staaten zurückführen: In ethnisch stark fragmentierten Gesellschaften haben Parteien, die sich auf eine kleine ethnische Gruppe stützen, kaum eine Chance, an die Macht zu gelangen. Die Mobilisierung von Wählern auf einer möglichst breiten, multiethnischen Basis ist daher notwendig. Das Ergebnis sind so genannte ethnische Kongressparteien (Erdmann 2004). Dies trifft besonders für die dominanten Parteien zu, aber auch für Oppositionsparteien. Diese haben zwar zu meist eine homogenere Wählerbasis als Regierungsparteien, insgesamt gibt es aber heute kaum Parteien, die ausschließlich von einer ethnischen Gruppe gewählt werden (Cheeseman/Ford 2007).

Welchen Einfluss haben nun Parteienverbote auf diese Strukturen? Hier muss zwischen der direkten Wirkung der Verbote einzelner Parteien und abgelehnter Registrierungen einerseits sowie der indirekten, präventiven Wirkung der Verbotsmöglichkeit andererseits unterschieden werden. Nur in wenigen Fällen ist davon auszugehen, dass Parteienverbote den Charakter eines Parteiensystems direkt beeinflusst haben. So hat wahrscheinlich die strikte Registrierungspraxis in Nigeria lange Zeit die Fragmentierung des nigerianischen Parteiensystems eher gering gehalten. In anderen Fällen haben gezielte Verbote und Nichtzulassungen chancenreicher Gruppierungen auch zur Sicherung der dominanten Position einer Regierungspartei beigetragen. Ein eindrückliches Beispiel hierfür ist Ruanda, wo im Jahr 2003 mit der *Mouvement Démocratique Républicain* (MDR) die wichtigste Oppositionspartei verboten wurde. Dies verweist auf den möglichen Missbrauch der Verbote: Nur eine der insgesamt 71 Anwendungen der Gesetze geschah in einem demokratischen Staat (nämlich in Namibia 2006). Alle anderen Fälle erfolgten in autoritären und hybriden Regimen.

Schwer einzuschätzen ist, ob die schiere Möglichkeit, partikularistische Parteien zu verbieten oder ihre Gründung abzulehnen, eine Auswirkung auf die Parteiensysteme hatte. Möglicherweise wurden die gesetzlichen Regelungen in einigen Ländern schon im Vorwege akzeptiert, so dass eine Anwendung hier nicht notwendig war. Unabhängig von der Zustimmung zur Regelung ist auch eine rein präventive Wirkung möglich. Sowohl in Kenia und Mauretanien (Bogaards 2007) als auch in Tansania schlossen sich Parteien zusammen, um die Registrierungsanforderungen zu erfüllen. Dies kann als ein Unterlaufen der Regelung gedeutet werden, aber auch als Erfolg, denn das Ziel, partikularistische Parteien zu vermeiden, wurde ja in diesem Fall erreicht.

<sup>1</sup> In der politischen Diskussion um die Zersplitterung der Parteiensysteme in Afrika wird häufig nicht beachtet, wie viele Parteien tatsächlich politisch wichtig und auch im Parlament vertreten sind. Wenn in Deutschland alle eingetragenen Parteien gezählt würden (weit über 60), hätten wir ein extrem fragmentiertes Parteiensystem, das die meisten in Afrika klar in den Schatten stellen würde. Allein an der letzten Bundestagswahl beteiligten sich 25 Parteien.

Zuletzt bleibt die Frage, ob Verbote das Ziel erreichen, von partikularistisch orientierten Parteien verursachte und gewaltsam ausgetragene Konflikte zu vermeiden. Hier zeigen sich widersprüchliche Ergebnisse. In keinem Land konnte ein bestehender Konflikt durch das Verbot einer Partei beendet werden. Nigeria beispielsweise, das seit langem sehr strikte Anforderungen an die nationale Repräsentanz von Parteien stellt und diese Anforderungen mehrfach durchgesetzt hat, leidet weiterhin unter einer Vielzahl religiös und ethnisch gefärbter Konflikte. Andere Ursachen für gewaltsame Konflikte, wie Landzugang, wirtschaftliche Ungleichheit und Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Erdöl und Diamanten, spielen offenbar eine größere Rolle als Verbote spezifischer Parteien.

Zugleich finden sich in einigen Ländern Hinweise darauf, dass Verbote zumindest kurzfristig einen bestehenden Konflikt verstärken können. In Kenia etwa hat die Ablehnung der Gründung der *Islamic Party of Kenya* im Zusammenhang mit dem Eindruck der Muslime, wirtschaftlich und politisch ausgeschlossen zu sein, einen bestehenden Konflikt zeitweilig verschärft. Offenbar kommt es sehr auf die begleitenden Umstände an, wie umfassende politische Prozesse und das politische Gewicht der Partei oder politischen Gruppe.<sup>2</sup>

## 6. Fazit

Verbote partikularistischer Parteien sind in Afrika, wie auch in vielen anderen Regionen der Welt, ein weit verbreitetes, bislang jedoch wenig untersuchtes Phänomen. Ursprünglich eingeführt, um eine Zersplitterung der neu entstehenden Parteiensysteme und Konflikte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu vermeiden, stellen sich gegenwärtig verschiedene Fragen zu ihrer Effektivität und ihrer demokratischen Legitimität.

Bisherige Untersuchungsergebnisse im subsaharischen Afrika zeigen, dass nur wenige Länder von den entsprechenden Gesetzen tatsächlich Gebrauch gemacht haben. Die Auswirkungen der Regulierungen für die Herausbildung friedlicher demokratischer Systeme und funktionsfähiger Parteiensysteme haben sich als ambivalent erwiesen.

<sup>2</sup> Derartige Fälle schließen jedoch die Möglichkeit positiver Wirkungen nicht aus: Das Verbot einer Partei, beispielsweise aufgrund ihres radikal-religiösen Charakters, ihrer (gewaltsam betriebenen) secessionistischen Bestrebungen oder ihrer Aufrufe zu ethnischer Diskriminierung, kann ein demokratisches politisches System stabilisieren.

Die Entwicklungen der letzten 15 Jahre haben zudem gezeigt, dass nicht die Zersplitterung der Parteiensysteme, sondern vielmehr die andauernde Dominanz einer Partei typisch für afrikanische Mehrparteiensysteme ist. Nur in wenigen Fällen haben Verbote auch zur Absicherung der Machtposition der regierenden Partei beigetragen.

Offen bleibt die Frage nach der demokratischen Legitimität von Parteienverboten. Grundsätzlich schränken sie massiv das zentrale demokratische Grundrecht der Vereinigungsfreiheit ein und können zudem die politische Organisation einer großen Bandbreite gesellschaftlicher Interessen verhindern. Dies untergräbt möglicherweise die demokratische Legitimität der neuen Parteiensysteme und des demokratischen Systems im Ganzen. Gleichzeitig werden Parteienverbote von verschiedenen Seiten auch gerechtfertigt und in einigen Fällen sogar als notwendig angesehen – wie etwa im Rahmen des Konzeptes der „wehrhaften Demokratie“.

## Literatur

- Bergstresser, Heinrich (2003): Nigeria, in: Rolf Hofmeier et al. (Hrsg.), *Afrika Jahrbuch 2002*, Opladen, S. 155-171.
- Bogaards, Matthijs (2007): Electoral Systems, Party Systems and Ethnicity in Africa, in: Matthias Basedau, Gero Erdmann und Andreas Mehler (Hrsg.), *Votes, Money and Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala/Scottsville, S. 168-193.
- Cheeseman, Nic und Robert Ford (2007): Ethnicity as a Political Cleavage, Paper presented at the Afrobarometer Conference on 'The Micro-Foundations of Mass Politics in Africa', East Lansing, 12./13.05., [www.afrobarometer.org/Conference/Ethnicity\\_As\\_A\\_Political\\_Cleavage\\_-\\_Cheeseman\\_and\\_Ford\\_Afrobarometer\\_Paper.pdf](http://www.afrobarometer.org/Conference/Ethnicity_As_A_Political_Cleavage_-_Cheeseman_and_Ford_Afrobarometer_Paper.pdf) (Zugriff 05.07.2007).
- Commission parlementaire sur les problèmes du MDS (2003): Rapport parlementaire sur les problèmes du MDR, [www.grandslacs.net/doc/2856.pdf](http://www.grandslacs.net/doc/2856.pdf) (Zugriff 07.05.2007).
- Erdmann, Gero (2004): Party Research: The Western European Bias and the 'African Labyrinth', in: *Democratization* 11 (3), S. 63-87.
- Human Rights Watch (2003): Preparing for Elections: Tightening Control in the Name of Unity, HRI Briefing Paper, <http://hrw.org/backgrounder/afrika/rwanda0503bck.pdf> (Zugriff 17.08.2007).



## ■ Die Autorin

Dipl.-Sowi. Anika Becher ist Projektmitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien.  
E-Mail: [becher@giga-hamburg.de](mailto:becher@giga-hamburg.de), Website: <http://staff.giga-hamburg.de/becher>.

## ■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Das von der Fritz Thyssen Stiftung finanzierte Projekt „Managing Ethnic Conflict through Institutional Engineering: Ethnic Party Bans in Africa“ wird als Kooperation des GIGA, der Jacobs University Bremen, der Universität Duisburg-Essen und der TU Darmstadt durchgeführt. Es befasst sich mit Fragen nach dem Umfang, den Ursachen und der Auswirkung sowie der normativen Dimension von Verboten partikularistischer Parteien im subsaharischen Afrika.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Basedau, Matthias (2007): Do Party Systems Matter for Democracy? A Comparative Study of 28 sub-Saharan Countries, in: Matthias Basedau, Gero Erdmann und Andreas Mehler (Hrsg.), *Votes, Money and Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala/Scottsville, S. 105-143.
- Basedau, Matthias, Matthijs Bogaards, Christof Hartmann und Peter Niesen (2007): Ethnic Party Bans in Africa: A Research Agenda, in: *German Law Journal* 8 (6), [www.germanlawjournal.com/print.php?id=837](http://www.germanlawjournal.com/print.php?id=837).
- Becher, Anika (2007): Gesellschaftliche Konfliktlinien und politische Gewalt: Zum Verbot ethnischer Parteien im subsaharischen Afrika, in: Karsten Grabow und Patrick Köllner (Hrsg.), *Parteien und ihre Wähler: Gesellschaftliche Konfliktlinien und Wählermobilisierung im internationalen Vergleich*, Berlin (im Erscheinen).
- Erdmann, Gero und Matthias Basedau (2007): Problems of Categorizing and Explaining Party Systems in Africa, GIGA Working Paper No. 40.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).  
Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler  
Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg